# Eerste Kamer der Staten-Generaal

1

Vergaderjaar 2015–2016


**34 396**

## Wijziging van de socialezekerheidswetten in verband met de regeling van de bestuurlijke boete

**C**

**MEMORIE VAN ANTWOORD**
Ontvangen 11 juli 2016

De regering heeft met belangstelling kennis genomen van de vragen die de leden van de fracties van VVD, SP, PvdA, GroenLinks en ChristenUnie van de Eerste Kamer hebben gesteld over het wetsvoorstel.

**Heroverweging sanctiestelsel**

De leden van de VVD-fractie vragen of niet volstaan had kunnen worden met aanpassingen in de uitvoeringspraktijk. Dit met als bijkomend voordeel dat er op deze wijze tijd was geweest om te komen tot een meer fundamentele discussie over de juridische vormgeving van het boete-beleid, zoals bepleit in het ongevraagde advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 13 juli 2015 (W03.15.0138/II).

De Centrale Raad van Beroep (CRvB) heeft op 24 november 2014 (ECLI:NLCRVB:2014:3754) een eerste uitspraak gedaan over de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid in de sociale zekerheid (hierna de wet). De uitspraak heeft betrekking op zowel het overgangsrecht als op de maximale hoogten van op te leggen bestuurlijke boetes. Sinds de uitspraak handelen de uitvoeringsinstanties in lijn met deze uitspraak. Met het oog op de kenbaarheid en rechtszekerheid heeft de regering ervoor gekozen om de wet- en regelgeving hiermee in lijn te brengen. Nog langer wachten met codificatie acht de regering niet gewenst. Bovendien komt de regering met het wetsvoorstel tegemoet aan de wens van de uitvoeringsinstanties en de meerderheid van de Tweede Kamer om de mogelijkheid tot het geven van een waarschuwing in plaats van een bestuurlijke boete uit te breiden. Hiervoor is een wetswijziging noodzakelijk.

De leden van de fracties van VVD, SP en ChristenUnie vragen wat de stand van zaken is van de kabinetsreactie bij het ongevraagd advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 13 juli 2015.

In de Kamerbrief *Werken aan toekomstbestendige wetgeving en een toekomstbestendig wetgevingsproces* van de minster van Economische


kst-34396-C
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2016

Zaken en de Minister van Veiligheid en Justitie (V&J) van 6 juli 2016, is aangegeven dat het nader rapport over het ongevraagd advies van de Raad van State inzake sanctiestelsels voor het einde van 2016 aan de Tweede Kamer wordt gezonden. De eerder beoogde planning zoals opgenomen in de brief van de Minister van V&J van 8 januari 2016 (Kamerstukken II, 2015/16, 34 300 VI, nr 72) bleek gelet op de noodzaak van een goede analyse en de afstemming vanwege het departementoverstijgende belang niet haalbaar.

**Effectiviteit en proportionaliteit van het handhavings- en sanctiebeleid SZW-wetgeving**

De leden van de fractie van SP vragen in te gaan op de effectiviteit van het boetestelsel. De leden van de fractie van PvdA vragen de ervaringen ten aanzien van de effectiviteit van de wet te beschrijven. Ook vragen deze leden de wet te evalueren in het bereiken van de doelen fraudebestrijding, fraudepreventie en het behouden van het draagvlak voor de sociale zekerheid.

De wet beoogt zowel de (gepercipieerde) pakkans te vergroten als de effectiviteit van de bestraffing te vergroten. Bij de totstandkoming van de wet is gerefereerd aan onderzoeken waaruit blijkt dat de effectiviteit van de bestraffing onder meer samenhangt met de snelheid van bestraffing, de pakkans en een uniforme bestraffing. Deze uitgangspunten zijn in de wet opgenomen:

– Lik op stuk: door verhoging van de aangiftegrens kan de meeste uitkeringsfraude snel via bestuurlijke boetes worden afgedaan.
– De sancties in de sociale zekerheid zijn geüniformeerd waardoor de nalevingbereidheid zal toenemen.
– De pakkans wordt verhoogd via bestandskoppeling.

Met het nu voorliggende wetsvoorstel worden deze doelen en uitgangspunten gehandhaafd.

In welke mate deze uitgangspunten hebben geleid tot het beoogde effect, moet blijken uit evaluatieonderzoek. Bij de indiening van het wetsvoorstel is er voor gekozen om de evaluatie van de sanctiebepalingen, zoals opgenomen in de wet, mee te laten lopen in de evaluaties van de afzonderlijke materiewetten. Dit omdat de bepalingen uit de wet zich uitstrekken over meerdere en diverse materiewetten met verschillende doelgroepen en niet los kunnen worden gezien van de overige onderdelen van de handhavingketen. Dit blijft zo. Op dit moment vindt de beleidsdoorlichting van artikel 5 plaats. Hierbij worden onder andere de sanctiebepalingen uit de werkloosheidswet en Inkomensvoorziening Oudere Werklozen (IOW) betrokken. Daarnaast zal dit jaar worden gestart met een evaluatie naar het gehele handhavingproces. Beoogd wordt hiermee inzicht te krijgen in de doelmatigheid en doeltreffendheid van het handhavingproces over de volle breedte: preventie, controle, opsporing en sanctionering. Het sanctioneringsbeleid zoals opgenomen in de wet, als sluitstuk van het handhavingproces, wordt in deze evaluatie meegenomen. Daarbij dient de kanttekening te worden geplaatst dat er beperkingen zijn om de effecten van handhaving te meten. Niet alle gedragseffecten zijn meetbaar, bijvoorbeeld het aantal mensen dat geen uitkering aanvraagt omdat zij de pakkans bij fraude als een te groot risico inschatten of hoeveel mensen met een uitkering besluiten vanwege handhavingactiviteiten niet te frauderen.

De leden van de fractie van PvdA vragen op welke wijze de proportionaliteit wordt geëvalueerd, in het bijzonder wanneer de hier voorgestelde sancties mensen in hun bestaanszekerheid zouden aantasten.

Met het nu voorliggende wetsvoorstel en de voorgenomen aanpassing van het Boetebesluit socialezekerheidswetten (Kamerstukken II, 2015/16, 34 396, nr. 5) wordt geregeld dat de hoogte van de boete bij overtredingen van de inlichtingenverplichting proportioneel is door deze af te stemmen op de ernst van de overtreding, de mate van verwijtbaarheid van de overtreder en de (financiële) omstandigheden van de overtreder. Hierdoor wordt voorkomen dat sancties onevenredige (financiële) gevolgen hebben voor betrokkene. De regering blijft, naast door het genoemde evaluatieonderzoek, de uitvoering en toepassing van de wet monitoren. Dit betreft onder andere het aantal opgelegde boetes en de mate van mate van verwijtbaarheid die daarbij aan de orde is als ook het aantal waarschuwingen dat is gegeven.

De leden van de SP-fractie vragen of onderzoek is gedaan naar de hoeveelheid zaken waarbij zonder dat sprake was van opzet zeer hoge boetes zijn opgelegd.

Dit heeft niet plaatsgevonden omdat voor de uitspraak van de CRvB van 24 november 2014 het immers voor de hoogte van de op te leggen boete niet relevant was of sprake was van opzet. Voor alle overtredingen was het uitgangspunt een boete van 100% van het benadelingsbedrag. Sinds de uitspraak van de CRvB is het aantonen van opzet een voorwaarde voor het kunnen opleggen van boetes van 100% van het benadelingsbedrag.

## Aanbeveling van de Nationale ombudsman

De leden van de fractie van SP vragen op welke wijze aan de zeven aanbevelingen van de Nationale ombudsman is voldaan. Indien hieraan niet is voldaan vernemen de leden van de fractie van SP graag waarom niet.

In de kamerbrieven van 16 december 2014 (Kamerstukken II, 2014/15, 17 050, nr. 495) en 30 april 2015 (Kamerstukken II, 2014/15, 17 050, nr. 504) is de regering ingegaan op de aanbevelingen van de Nationale ombudsman. Met het volgen van de uitspraak van de CRvB van november 2014 en het onderhavige wetsvoorstel en de voorgenomen wijziging van het Boetebesluit socialezekerheidswetten wordt geborgd dat de hoogte van de boete in alle gevallen proportioneel is en afgestemd is op de individuele omstandigheden. Bovendien is in de wet de maximale boetehoogte gekoppeld aan de hoogste mate van verwijtbaarheid, namelijk het opzettelijk overtreden. Het is aan het bestuursorgaan om aan te tonen dat sprake is van grove schuld of opzet wanneer een hogere boete wordt opgelegd. Verder wordt het mogelijk om in meer situaties een waarschuwing in plaats van een bestuurlijke boete op te leggen. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan vier van de zeven aanbevelingen van de Nationale ombudsman, namelijk:
(1) te zorgen voor proportionele boetes in individuele gevallen,
(2) coulant om gaan bij het niet willen frauderen (ontbreken van opzet),
(3) een lagere boete (max.10%) in deze gevallen en
(4) een waarschuwing bij vergissingen en kleine termijnoverschrijdingen.

Door de introductie van de begrippen grove schuld en opzet zijn extra waarborgen (deels vergelijkbaar als in het strafrecht) ingebouwd. Hiermee wordt op dit punt tegemoet gekomen aan de opmerkingen van de Nationale ombudsman over het verlagen van de strafrechtelijke aangiftegrens (7). Voor wat betreft de aanbevelingen inzake schuldhulpverlening (5) en het respecteren van de beslagvrije voet (6) is het wetsvoorstel met de amendering door de Tweede Kamer zodanig aangepast (Kamerstukken II, 2015/16, 34 396, nr. 22 en nr. 23) dat ook hieraan tegemoet wordt komen.

## Rechtsbescherming, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

De leden van de fractie van de PvdA vragen hoe de toegenomen complexiteit zich verhoudt tot de noodzaak en effectiviteit van de maatregelen. Deelt de regering de zorg dat dit problemen kan opleveren voor de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid? Voorts vragen zij en de leden van de fractie van GroenLinks op welke wijze wordt voorkomen dat de toegenomen flexibiliteit tot willekeur kan leiden.

Met de inwerkingtreding van de oorspronkelijke wet in 2013 is meer eenheid en gelijkheid gebracht in de sanctionering door UWV, SVB en gemeenten bij overtreding van de inlichtingenplicht. Voor 2013 liep de uitvoeringspraktijk sterk uiteen. Met het voorliggende wetsvoorstel en de voorgenomen aanpassing van het Boetebesluit krijgen UWV, SVB en gemeenten meer ruimte om passend te sanctioneren.
De verschillen in de aard van de uitkeringen en inrichting van processen en de eigen verantwoordelijkheid van gemeenten als decentrale bestuurslaag maakt het onvermijdelijk dat tot op zekere hoogte verschillen bestaan in de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan wet- en regelgeving. Dit mag echter niet leiden tot willekeur en rechtsongelijkheid. Daarom laat de regering het (aangepaste) boetebeleid niet aan de afzonderlijke uitvoeringsinstanties over. In het ontwerp Boetebesluit socialezekerheidswetten (Kamerstukken II, 2015/15, 34 396, nr. 5) worden de uitgangspunten vastgelegd die de boeteoplegger in acht moet nemen bij de bepaling van de boetehoogte. Dit geldt ook voor de criteria voor de verschillende gradaties van verwijtbaarheid (verminderde verwijtbaarheid, verwijtbaarheid, grove schuld en opzet). Zoals ook de Afdeling advisering van de Raad van State in haar advies bij het wetsvoorstel aangeeft (W12.15.0202/III), werkt dit uniformerend. Ook reeds gedane uitspraken van de bestuursrechter waarin de verschillende gradaties van verwijtbaarheid worden toegepast, werken uniformerend voor de uitvoeringspraktijk. Dit wetsvoorstel maakt duidelijk dat de uitvoeringsinstanties gehouden zijn deze gradaties in hun oordeelsvorming te betrekken.

Naast de vastlegging van uitgangspunten in wet- en regelgeving is, met het oog op de uitvoerbaarheid en eenduidigheid van de uitvoeringspraktijk, direct na de uitspraak van de CRvB gestart met de Kenniskring Fraudewet Ketenpartners waarin het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, UWV, SVB en gemeentelijke vertegenwoordigers gezamenlijk optrekken. Dit overleg heeft geleid tot een gezamenlijke interpretatie van de uitspraak en vastlegging van uitgangspunten. UWV en SVB hebben deze uitgangspunten begin 2015 in hun beleidsregels en werkinstructies verwerkt. Bij UWV en SVB is sindsdien een stabiele, werkbare uitvoeringspraktijk ontstaan die hiermee in lijn is. Het VNG Kenniscentrum Handhaving en Naleving heeft, financieel hiertoe ondersteunt door SZW, een handvat voor gemeenten opgesteld voor de toepassing van het nieuwe boetestelsel. De regering acht het wenselijk om de gemeentelijke uitvoeringspraktijk te blijven ondersteunen en blijft de activiteiten van het Kenniscentrum inzake de wet ook in 2016 ondersteunen. De regering is van mening dat hiermee een balans is gevonden tussen de noodzakelijke flexibiliteit en ruimte en een uniforme, handhaafbare uitvoeringspraktijk waarin de rechtsgelijkheid wordt geborgd.

De leden van de fractie van GroenLinks maken zich in algemene zin zorgen om de rechtsbescherming van burgers bij bestuurlijke boetes. Meer specifiek vragen de leden van de fractie van GroenLinks hoe wordt geborgd dat sancties voldoende worden onderbouwd en het recht op bezwaar en beroep in de uitwerking voldoende inhoud kan krijgen. De

leden van de fractie van de ChristenUnie vragen daarbij aandacht voor de behandeling van vrijwilligers en oppasoma's en -opa's.

Uitgangspunt is dat de uitkeringsgerechtigde zich goed dient te vergewissen van de verplichtingen die het ontvangen van een uitkering met zich meebrengt. Het is aan het bestuursorgaan de betrokkene mee te delen welke feiten en omstandigheden hij spontaan moet melden bij het voldoen aan de inlichtingenplicht. Bij vrijwilligers en oppasoma's en -opa's gaat het daarbij in veel gevallen om inkomsten naast de uitkering. Indien betrokkene deze inkomsten niet, niet tijdig of onvolledig meldt, is het bestuursorgaan gehouden dit te sanctioneren. Bij de sanctionering is het aan het bestuursorgaan om aan te geven op welke wijze tot een sanctie en in geval van een boete op welke wijze de hoogte van de boete is bepaald. Daarbij kan betrokkene omstandigheden aandragen die tot verminderde verwijtbaarheid kunnen leiden. Voor boetes waarbij opzet of grove schuld aan de orde is, is het aan het bestuursorgaan om dit aan te tonen.
Bij het opleggen van bestuurlijke boetes is de rechtsbescherming geregeld in de Algemene wet bestuursrecht. In de fase van bezwaar zal het bestuurorgaan het besluit tot opleggen van de boete geheel heroverwegen en met alle omstandigheden rekening houden. Daarna is in de fase van beroep de bestuursrechter niet lijdelijk en kan ook onderzoek doen. De bejegening door het bestuursorgaan wordt zowel bij bezwaar als in beroep beoordeeld. Voorts gaat het altijd om de combinatie met het recht op uitkering en de continue beoordeling of hierop aanspraak bestaat vanwege de omstandigheid dat er geen inkomsten uit arbeid kunnen worden verworven.

## Budgettaire gevolgen

De leden van de fractie van VVD en ChristenUnie vragen in te gaan op de budgettaire gevolgen van het wetvoorstel. Specifiek vragen de leden van de fractie van VVD of deze gevolgen anders zouden zijn als enkel de uitspraak van de CRvB was gevolgd en niet ook de Motie Heerma/Van Weyenberg (Kamerstukken II, 2013/14, 17 050, nr. 476).

De totale kosten als gevolg van de wijzigingen bij het onderhavige wetsvoorstel en het Boetebesluit socialezekerheidswetten worden ingeschat op circa € 33 miljoen.
De uitspraak van de CRvB maakt dat de boetes lager uitvallen. Deze uitspraak veroorzaakt het overgrote deel van de genoemde financiële effecten, naar inschatting circa € 32 miljoen. De financiële effecten als gevolg van invoering van de waarschuwingsmogelijkheid zijn gering, naar inschatting circa € 1 miljoen. Immers, alleen bij kleine overtredingen en in specifieke situaties (de zogenaamde zelfmelders) wordt een waarschuwing gegeven. Omdat voorheen hier lage boetes werden opgelegd zijn de financiële effecten gering.

De leden van fractie van ChristenUnie vragen of de financiële effecten er anders uitzien als deze worden vergeleken met de daadwerkelijke gerealiseerde boeteopbrengsten en gemeten gedragseffecten.

De nieuwste realisatiegegevens leiden nauwelijks tot verandering van de geschatte kosten voor onderhavig wetsvoorstel en het Boetebesluit socialezekerheidswetten.

De leden van de fractie van ChristenUnie vragen of de financiële effecten structureel gedekt zijn binnen de SZW-begroting.

De financiële gevolgen van het wetsvoorstel zijn structureel afgedekt binnen het totale budgettaire beeld van de SZW begroting 2016.

De VVD-fractie vraagt of de bedragen zoals deze zijn opgenomen in de nota naar aanleiding van het verslag geactualiseerd kunnen worden naar de cijfers over 2015.
In het Rijksjaarverslag XV Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Kamerstukken II, 2015/16, 34 475 XV, nr. 1) zijn de volgende kerncijfers opgenomen.

| | Aantal geconstateerde overtredingen met financiële benadeling (x 1.000) | | | Totaal benadelingsbedrag (x € 1 mln) | | | Totaal opgelegde boetebedrag (x € 1 mln) | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2013 | 2014 | 2015 | 2013 | 2014 | 2015 | 2013 | 2014 | 2015 |
| UWV | 38,1 | 50,1 | 32,5 | *71,7* | *87,8* | *61,5* | *23,3* | *55,3* | *15,6* |
| SVB | 3,8 | 3,3 | 3,3 | *11,1* | *7,5* | *9,6* | *2,5* | *3,1* | *1,7* |
| Gemeenten | 4,9 | 10,7 | 11,3 | *20,0* | *62,0* | *66,3* | *7,6* | *19,0* | *14,3* |
| *Totaal* | *46,8* | *64,1* | *47,1* | *102,8* | *157,3* | *137,4* | *33,4* | *77,4* | *31,6* |

| | Incassoratio | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Na 1 jaar | | | Na 2 jaar | | Na 3 jaar |
| | 2013 | 2014 | 2015 | 2013 | 2014 | 2013 |
| UWV | 28% | 22% | 30% | 50% | 48% | 61% |
| SVB | 33% | 23% | 21% | 56% | 40% | 62% |
| Gemeenten | 16% | 12% | 12% | 22% | 15% | 23% |
| Totaal | 26% | 18% | 21% | 45% | 36% | 53% |

Bron: UWV Jaarverslag 2015, SVB Jaarverslag 2015 en CBS Bijstandsdebiteuren- en fraudestatistiek

## Herziening oude zaken

De leden van de fractie van SP vragen hoe het standpunt dat de «uitvoering zich *gelukkig* ontwikkeld in overeenstemming met de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep» zich verhoudt tot het voornemen van de regering om de zaken van vóór de uitspraak van de CRvB uit november 2014 niet te herzien. Had de wetgever met dit standpunt niet eigen beweging met een aanpassing van de wet moeten komen?

Met de uitspraak van de CRvB van 24 november 2014 is het juridisch kader gewijzigd en werd een wetswijziging noodzakelijk. Sinds de uitspraak ontwikkelt zich een uitvoeringpraktijk die naar deze uitspraak handelt en tegemoet komt aan de geconstateerde knelpunten. Het zou ongewenst zijn geweest als de uitspraak niet tot een gewijzigde uitvoeringspraktijk had geleid. Dit laat onverlet dat tot de uitspraak van de CRvB de overtredingen zijn beoordeeld op basis van de wet die op dat moment gold. De wet is conform vigerende wet- en regelgeving uitgevoerd.

Binnen het recht geldt tevens dat boetes waar geen bezwaar of beroep meer tegen openstaat, rechtens onaantastbaar zijn. Er is geen juridische verplichting om de boetes waar geen bezwaar of beroep meer tegen openstaat te herzien. Bovendien zou het herbeoordelen van deze boetes een precedent scheppen. Dat zou vergaande gevolgen hebben voor andere onherroepelijke besluiten. Niet alleen binnen het stelsel van de

sociale zekerheid, maar ook daarbuiten. Verder zou het opnieuw beoordelen van alle boetes die sinds 1 januari 2013 zijn opgelegd erg kostbaar zijn.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L.F. Asscher